

## VOTO

Conheço do recurso de reconsideração interposto por Maria do Livramento Mendes Figueiredo contra o Acórdão 2238/2015-1ª Câmara, por atender aos requisitos atinentes à espécie.

A recorrente, na condição de ex-prefeita do Município de São Vicente Ferrer/MA, teve suas contas julgadas irregulares e foi condenada ao pagamento de parte dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, na modalidade “fundo a fundo”, no exercício de 2003 e nos meses de outubro a dezembro de 2004, bem como ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

A secretaria de recursos, por intermédio da instrução transcrita no relatório, afastou as alegações preliminares da recorrente, no sentido da nulidade da notificação e dos procedimentos internos da TCE, da prescrição da ação punitiva desta Corte de Contas, e da incompetência do TCU para fiscalizar e julgar as presentes contas.

Manifesto, desde já, minha concordância com as análises realizadas, tão somente no que se refere às preliminares, incorporando os respectivos fundamentos às minhas razões de decidir.

No mérito, em que pese afirmar que a documentação acostada pela recorrente **não se presta a comprovar a regularidade da gestão dos valores repassados** à conta do SUS, a Secretaria de Recursos, em pareceres uníssonos, propõe o provimento do recurso de reconsideração e o consequente julgamento regular das contas da recorrente.

Tal proposta fundamenta-se no entendimento de que os presentes autos originaram-se de fiscalização realizada pelo Denasus, com supostas falhas metodológicas, que impedem a responsabilização da recorrente.

Segundo a unidade instrutiva:

*a auditoria não deveria ter se limitado a apontar somente “a ausência de documentos comprobatórios” da aplicação dos recursos do SUS, sem fazer referência a outros elementos de controles importantes e necessários, tais como os registros contábeis e aos correspondentes demonstrativos financeiros e orçamentários de elaboração obrigatória.*

Divergindo desse entendimento, o representante do Ministério Público recorda que, na fase processual anterior (alegações de defesa), foi destacado que o fato de o Município não ter apresentado os documentos requisitados pela auditoria, tais como empenho, ordens de pagamento, notas fiscais e recibos, contrariando as disposições da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986, teria restringido ou, até mesmo, impedido a realização dos trabalhos de auditoria.

Naquela oportunidade, ficou assente, ainda, a possibilidade de a documentação requerida comprovar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, tal como ocorreu com a documentação acostada às alegações de defesa da ora recorrente, cuja análise resultou a diminuição de relevante parcela do débito indicado em sua citação, por ocasião da prolação do acórdão recorrido.

Desta feita, o *Parquet* analisou as alegações recursais e a nova documentação apresentada pela recorrente e concluiu pela existência de liame entre os recursos objeto destes autos e pequena parcela dos dispêndios anteriormente impugnados. Por esse motivo, defende a diminuição do débito imputado à recorrente em R\$ 29.440,01.

Nos termos do parecer do Procurador, entretanto, a maioria das notas fiscais e recibos analisados não possui indicação dos cheques ou informação equivalente que permita estabelecer a correlação das despesas realizadas com a movimentação financeira constante dos extratos bancários,

aliado ao fato de que parte dessas despesas foi paga em espécie ou paga com recursos de contas correntes diferentes das contas cujos débitos foram impugnados nesta tomada de contas especial.

Sem dúvida, a proposta formulada pelo Ministério Público mostra-se consentânea com os princípios que regem a administração pública, à legislação pertinente e à jurisprudência desta Corte de Contas.

Nesse sentido, os princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da verdade material, entre outros, impedem que se dê provimento ao recurso de reconsideração, afastando o débito imputado à recorrente, sem que estejam devidamente comprovadas a lisura e a regularidade no trato com a *res* pública, sobretudo em casos semelhantes a este, em que restaram garantidos à parte todos os direitos inerentes ao contraditório e à ampla defesa.

O relatório do tomador de contas (doc. 1, fls. 268/276) indica as ocasiões em que a recorrente fora devidamente notificada na fase interna destas contas especiais, enquanto, no âmbito do TCU, a responsável, além das duas oportunidades concedidas pelo relator *a quo*, na fase de alegações de defesa, nesta etapa recursal, teve, mais uma chance de ver analisados seus argumentos e os documentos complementares que julgou pertinentes.

Sendo assim, acompanho a proposta de provimento parcial do presente recurso de reconsideração, divergindo do *Parquet*, apenas, no que se refere à importância a ser abatida do débito.

A documentação apresentada pela recorrente não possibilita o abatimento das importâncias relativas aos cheques 850894 e 850903, nos valores de R\$ 7.405,90 e R\$ 9.331,61, respectivamente, uma vez que os comprovantes de despesas apresentados (indicados no parecer do MP) não guardam estrita relação com os referidos dispêndios.

Com estas considerações, dou provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto por Maria do Livramento Mendes Figueiredo, para, no mérito, abater a importância de R\$ 12.702,50 do valor original do débito atribuído por meio do Acórdão 2238/2015-1ª Câmara, com o devido ajuste no valor da multa aplicada com fulcro no art. 57 da Lei 8443/1992.

De acordo com o critério adotado pelo relator *a quo*, a importância acima deverá ser abatida das parcelas de débito com datas mais antigas, o que reduz o montante atualizado do débito e dos respectivos juros de mora, sem qualquer prejuízo à recorrente.

Considerando que, por meio do recente Acórdão nº 1072/2017, de 24/5/2017, com vistas a tornar mais efetiva a recuperação dos recursos federais destinados à Saúde, o Plenário desta Corte estabeleceu que a definição dos cofres destinatários dos débitos relacionados às transferências na modalidade “fundo a fundo” passaria a depender da natureza das irregularidades perpetradas.

Transcrevo, por oportuno, o elucidativo subitem 9.3 do mencionado Acórdão 1072/2017-Plenário:

*9.3. firmar os seguintes entendimentos acerca do tratamento que deve ser dado aos débitos relativos a recursos federais do Sistema Único da Saúde (SUS) transferidos “fundo a fundo” aos estados, municípios e ao Distrito Federal, em especial no que diz respeito à interpretação e à aplicação do art. 27 da Lei Complementar 141/2012:*

*9.3.1. o art. 27 da Lei Complementar 141/2012 refere-se exclusivamente aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade, nos quais os recursos são aplicados em prol da sociedade, mas em objeto ou finalidade distintos do pactuado, não abarcando os casos de dano ao erário propriamente dito (como desfalques, desvios, malversação, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.) ou de recebimento de recursos federais pelo ente de forma irregular;*

9.3.2. com relação aos débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa;

9.3.2.3. embora não se possa falar propriamente em dano ao erário, a obrigação de recomposição do fundo local caracteriza um débito do ente beneficiário do repasse perante o fundo de saúde local, cabendo, portanto, a instauração de tomada de contas especial para perquirir esses valores, nos moldes da Lei 8.443/1992 e dos demais normativos que regem a matéria no âmbito deste Tribunal, bem como das diretrizes estabelecidas no item 9.3.5 abaixo e seus subitens;

9.3.2.4. se o débito for quitado antes da instauração de tomada de contas especial, o valor devido deve ser acrescido apenas de atualização monetária, visto que o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 não menciona a incidência de juros moratórios;

9.3.2.5. uma vez instaurada a tomada de contas especial, procedimento regido pela Lei Orgânica deste Tribunal, a condenação passa a incluir juros de mora, na forma do art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, ressalvada a hipótese do art. 12, § 2º da mesma Lei;

9.3.2.6. nos casos em que o desvio de objeto ou finalidade é identificado em processos originários da atuação desta Corte de Contas, como fiscalizações, denúncias ou representações, deve-se, preliminarmente à conversão dos autos em tomada de contas especial, fixar prazo para que o ente beneficiário recomponha o fundo de saúde local, com recursos do próprio tesouro, na forma do art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, e, em havendo a devida recomposição, determinar ao Denasus que fiscalize a aplicação desses recursos, a fim de verificar se foi dado cumprimento ao objetivo do repasse;

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990;

9.3.4. nos casos de débito decorrente do recebimento irregular de recursos federais pelos estados, municípios ou Distrito Federal, em razão de eventuais incorreções nas informações prestadas pelo beneficiário, independentemente do destino final dado aos recursos repassados, cabe ao ente recebedor restituir o Fundo Nacional de Saúde, uma vez que não fazia jus ao repasse, podendo, ainda, haver aplicação de multa ao agente público causador da irregularidade;

9.3.5. independentemente da origem do débito e do fundo que deve ser ressarcido:

9.3.5.1. os valores transferidos do Fundo Nacional de Saúde aos demais entes federativos constituem recursos federais, competindo ao Ministério da Saúde (mais especificamente, à Diretoria-Executiva do FNS, por força do art. 7ª, inciso VII, do Decreto 8.901/2016) a instauração de processos de Tomada de Contas Especial quanto a eles, e ao TCU o julgamento desses processos (Decisão 506/1997-TCU-Plenário e Acórdão 1426/2015-TCU-Plenário);

9.3.5.2. antes da instauração de tomada de contas especial por parte do Fundo Nacional de Saúde, deve ser esgotada a via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, haja

*vista o disposto no art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, sendo que, nos casos desvio de objeto ou finalidade, isso pode ser feito por meio do termo de ajuste sanitário (TAS), instituído pela Portaria GM/MS 204/2007 e regulamentado mediante a Portaria GM/MS 2.046/2009;*

*9.3.5.3. esgotada a via administrativa de que trata o subitem anterior, o órgão de controle interno deve enviar a documentação necessária ao Fundo Nacional de Saúde para que, nos termos do Decreto 8.901/2016, Anexo I, art. 7º, VII, instaure tomada de contas especial, não cabendo esperar que o gestor local adote tal providência;*

Sendo assim, no que tange às despesas não comprovadas, que constituem o débito atribuído à recorrente, deve ser alterado, de ofício, o comando contido no subitem 9.3 do Acórdão recorrido, para que o cofre credor do débito apurado nos autos passe a ser o Fundo Nacional de Saúde, de acordo com o definido no subitem 9.3.3 do Acórdão 1072/2017-Plenário, acima transcrito.

Imperioso registrar, que a sistemática ora adotada, inaugurada com o Acórdão 1072/2017-Plenário, consoante demonstrado pelo Relator daquele feito, Ministro Bruno Dantas, representa uma tentativa de solucionar os diversos entraves que este Tribunal tem verificado na constituição e no desenvolvimento dos processos para recuperação de recursos do SUS, razão pela qual, para que sejam atingidos os fins almejados, é necessário um monitoramento das medidas efetivamente implementadas por todos os órgãos envolvidos, para que este Tribunal tenha condições de avaliar os seus resultados e a eventual necessidade de adaptações ou providências adicionais.

Voto, portanto, no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de agosto de 2017.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator